



Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
Ministerie van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Informatiegestuurde Politie



Informatiegestuurde Politie

Inhoud

	Samenvatting	7
1	Inleiding	10
1.1	Aanleiding	11
1.2	Doelstelling en onderzoeksvragen	13
1.3	Aanpak	13
1.4	Opbouw	15
1.5	Doelgroep	15
2	Ontwikkeling IGP	16
3	IGP in de praktijk	22
3.1	Analysekader	24
3.2	IGP en korpsen	27
3.2.1	Bevindingen	27
3.2.2	Analyse	31
3.3	Casus aanpak van veelplegers	33
4	Conclusies en aanbeveling	36
	Bijlage	
I	Afkortingen	43



Onze missie

De Inspectie OOV levert een bijdrage aan de veiligheid van de samenleving. Zij oefent daartoe toezicht uit op besturen en organisaties die verantwoordelijk zijn voor de openbare orde en veiligheid en stelt hen daarmee in staat de veiligheid te verbeteren.

De Inspectie OOV houdt, onder de verantwoordelijkheid van de ministers van BZK en van Justitie, toezicht op de kwaliteit van de taakuitvoering van zowel de verantwoordelijke bestuursorganen als de operationele diensten die op de verschillende onderdelen van het OOV-terrein actief zijn (politie, brandweer, GHOR).

De Inspectie OOV laat zich leiden door enerzijds de inschatting van maatschappelijke veiligheidsrisico's en anderzijds door de vraag waar zij met haar toezicht maximaal kan bijdragen aan het realiseren van beoogde beleidseffecten. In haar werkplannen, jaarverslagen en rapportages worden de gemaakte keuzes en gevolgde werkwijzen verantwoord.

Het oordeel van de Inspectie OOV komt onafhankelijk tot stand.

De Inspectie OOV draagt haar bevindingen actief uit. Zij geeft daarmee de ministers en de onder toezicht staande organisaties inzicht in hun bijdragen aan de kwaliteit van het veiligheidsniveau en de praktische uitwerking van het gevoerde beleid. De Inspectie OOV beoogt daarmee bij betrokkenen een oriëntatie op permanente aandacht voor verbetering tot stand te brengen.

De Inspectie OOV zoekt actief samenwerking met andere partijen van beleid, uitvoering en toezicht, zowel op het OOV-domein als op aanverwante terreinen.

De Inspectie OOV weet wat er leeft en toetst of het werkt.

Samenvatting

De politiekorpsen in Nederland willen resultaten boeken die effect hebben op de veiligheid en leefbaarheid in de samenleving. Daartoe moet worden ingespeeld op de ontwikkelingen in de omgeving. Hiervoor is informatie nodig. In alle korpsen wordt gewerkt aan de invoering van het concept Informatiegestuurde Politie (IGP). Dit betekent dat op basis van actuele en betrouwbare informatie en analyses, rationele keuzes worden gemaakt, waardoor mensen en middelen optimaal worden ingezet en de bedrijfsdoelen worden bereikt.

De Raad van Hoofdcommissarissen (RHC) heeft zich uitgesproken over de richting waarin de informatiehuishouding van de korpsen zich zal moeten ontwikkelen. Deze richting is verwoord in het Nationaal Intelligence Model (NIM). Daarin is als doel gesteld dat alle korpsen uiterlijk eind 2012 informatiegestuurd werken. Het programma Intelligence is gestart om deze doelstelling te bereiken.

In dit onderzoek is bekeken in welke mate het concept van Informatiegestuurde Politie binnen de korpsen wordt gebruikt. Het kader dat binnen dit onderzoek is gebruikt, is ontleend aan het NIM. Hierin staan verschillende elementen benoemd waar IGP in een korps aan moet voldoen. Zeven kernelementen zijn vervolgens geselecteerd die samen een representatief overzicht geven van de stand van zaken van IGP en aansluiten bij de organisatie van de korpsen:

1. sturing;
2. opdrachtgever;
3. informatiemedewerker;
4. informatieorganisatie;
5. informatieopdracht;
6. (de)briefing;
7. leidinggevende.

Uit het onderzoek blijkt dat alle korpsen actief bezig zijn met de invoering van IGP, maar dat nog niet alle kernelementen zijn uitontwikkeld. De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) constateert daarom ook dat het informatiegestuurd werken nog in ontwikkeling is en dat het nodige nog moet gebeuren. Met name de kern van IGP – het formuleren van informatieopdrachten gebaseerd op de informatiebehoefte, het uitdelen van de informatieopdrachten in de briefing en het consequent binnenhalen van de resultaten in de debriefing – is nog onvoldoende ontwikkeld.

De Inspectie OOV merkt op dat korpsen, ieder op de eigen manier, de instrumenten voor IGP hebben ontwikkeld, maar dat het daadwerkelijke gebruik daarvan nog achter blijft. Bovendien blijkt het gebruik van deze instrumenten vaak erg afhankelijk van de inzet, de betrokkenheid en de kennis van individuele medewerkers. Hierdoor is binnen veel korpsen zichtbaar dat het ene kernelement van IGP verder is ontwikkeld dan het andere kernelement of dat er sterke verschillen bestaan tussen districten binnen een korps. In dat geval ontbreekt nog een consistent samenhangend informatieproces binnen het korps.

Het succes van IGP is verder sterk afhankelijk van het informatiebewustzijn. Medewerkers op alle niveaus dienen de principes van IGP te hanteren. Werken met informatie moet worden gezien als onderdeel van de eigen professionaliteit. Het blijkt dat als medewerkers niet inzien wat het belang is van (kwalitatief goede) informatie en waarom zij bepaalde activiteiten moeten verrichten – zoals na een lange dienst de bevindingen van de informatieopdrachten in systemen verwerken – ze het ook niet doen.

De Inspectie OOV constateert dat korpsen de komende jaren nog forse inspanningen moeten verrichten om IGP te integreren in de werkwijze van de politie en daarmee te voldoen aan de afgesproken doelstelling om eind 2012 informatiegestuurd te werken. Het ontwikkelen (en implementeren) van een IGP-sturingsmodel, het inrichten van een informatieorganisatie en het bewerkstelligen van een cultuuromslag kost, zo leert de ervaring, zeker enkele jaren.

Hoewel er per korps verschillen zijn en accenten anders kunnen liggen, is voor de Nederlandse politie als geheel een aantal aanbevelingen benoemd. Om IGP binnen de korpsen te laten werken ligt de uitdaging daarom vooral op de volgende terreinen:

- Korpschefs dienen in hun korps te investeren in het informatiebewustzijn van de medewerkers. Iedere medewerker, van leidinggevende tot uitvoering, zal gedisciplineerd moeten werken volgens de principes van IGP. Dit betekent onder meer sturen op basis van geanalyseerde problemen in plaats van meegaan met de waan van de dag. Informatieopdrachten dienen te zijn gebaseerd op de informatiebehoefte. Consequent en gestructureerd dienen vervolgens de resultaten van deze informatieopdrachten te worden gecontroleerd en in informatiesystemen te worden verwerkt.

Het verhogen van het informatiebewustzijn vereist in veel gevallen een cultuurverandering bij de medewerkers. Scholing, training en opleiding blijken, bij de korpsen, effectieve instrumenten te zijn om deze cultuurverandering te bevorderen. IGP dient daarom te zijn verankert in de basisopleidingen van de Politieacademie en introductiecurcussen van het korps. Voorbeeldgedrag van en duidelijke sturing door leidinggeven zijn daarnaast belangrijke voorwaarden.

- Korpschefs dienen ervoor te zorgen dat ontwikkelde IGP-instrumenten op elkaar zijn afgestemd en worden geborgd. De ontwikkeling van verschillende IGP-instrumenten blijkt in korpsen niet binnen een samenhangende, consistente 'IGP-filosofie' plaats te vinden. In veel korpsen is dit ook nog erg persoonsgebonden. Hierdoor zijn ook binnen korpsen (grote) kwaliteitsverschillen zichtbaar. Het ene district is duidelijk verder dan het andere.

Het ligt in de rede om bij de uitvoering van deze aanbevelingen aansluiting te zoeken bij het lopende programma Intelligence.





Inleiding

1.1 Aanleiding

De politiekorpsen in Nederland willen resultaten boeken die effect hebben op de veiligheid en leefbaarheid in de samenleving. Daartoe moet worden ingespeeld op de ontwikkelingen in de omgeving. Hiervoor is informatie nodig. In alle korpsen wordt gewerkt aan de invoering van het concept Informatiegestuurde Politie (IGP). Dit betekent dat op basis van actuele en betrouwbare informatie en analyses, rationele keuzes worden gemaakt, waardoor mensen en middelen optimaal worden ingezet en de bedrijfsdoelen worden bereikt. Door te sturen op en met informatie ontstaat informatiegestuurd politiewerk.

De richting waarin de informatiehuishouding van de korpsen zich zal moeten ontwikkelen staat weergegeven in het Nationaal Intelligence Model¹ (NIM) dat is opgesteld in opdracht van de Raad van Hoofdcommissarissen (RHC). In maart 2008 heeft de RHC dit vastgesteld. Uiterlijk eind 2012 dienen alle korpsen informatiegestuurd te werken.

Eerdere Inspectie OOV-onderzoeken

De afgelopen jaren heeft de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) aan dit onderwerp aandacht besteed in de onderzoeken Landelijke coördinatie en uitwisseling van politie-informatie (2004), Opsporing bezocht (2006), Evaluatieonderzoek bovenregionale recherche (2007) en in het vervolgonderzoek Landelijke coördinatie en uitwisseling van politie-informatie, ontwikkelingen sinds rapportage 2004 naar informatiecoördinatie (2006). In dat laatste rapport wordt geconstateerd dat alle korpsen zich hebben bezig gehouden met de invoering van IGP, maar dat nog niet elk korps dit heeft afgerond. De praktijk blijkt weerbarstiger dan gedacht. Problemen die zich voordoen zijn onder andere dat de briefing goed loopt maar de debriefing nog niet. Ook de voorbereiding van de briefing loopt in enkele korpsen door gebrek aan menskracht nog niet optimaal. Uit het onderzoek komt ook naar voren dat de verzamelde informatie haar weg nog niet eenduidig kan vinden in de organisatie. In een aantal korpsen is eerst aandacht besteed aan de organisatorische inbedding; dit kostte veel tijd. De uitrol op de werkvloer vindt nu plaats. Het NIM is mede tot stand gekomen als gevolg van het oordeel van de Inspectie OOV uit 2006² dat er een nationale strategische visie, gericht op het in evenwicht brengen van de ICT ontwikkelingen met de Intelligence ontwikkelingen, door de RHC noodzakelijk is.

Aanleiding

Tot nog toe ontbrak een overzicht van de stand van zaken met betrekking tot de invoering van informatiegestuurde politie. De indruk bestond, op grond van eerder Inspectie OOV-onderzoek, dat er op diverse manieren invulling was gegeven aan het concept van Informatiegestuurde Politie. Dit ondanks de inspanningen van het programmabureau ABRIO (Aanpak bedrijfsvoering recherche informatiehuishouding en opleiding) dat in de eerste helft van dit decennium een aantal relevante aspecten van IGP heeft uitgewerkt en voorzien van procesbeschrijvingen, protocollen en voorbeelden. Dit om in elk korps dezelfde standaarden te gebruiken. In 2005 en 2006 werden door het programmabureau ABRIO enkele aspecten van IGP (projectvoorbereiding, analyse, restinformatie) getoetst op de voortgang van de implementatie. Niet getoetst is het gebruik ervan. Na het beëindigen van ABRIO staat de Nederlandse politie aan de vooravond van de volgende stap, de implementatie van het NIM. Reden voor de Inspectie OOV om onderzoek te doen naar dit onderwerp.

¹ RHC, Waakzaam tussen wijk en wereld, Nationaal Intelligence Model, sturen op en met informatie, 2008.

² Inspectie OOV, Landelijke coördinatie en uitwisseling van politie-informatie, ontwikkelingen sinds rapportage 2004 naar informatiecoördinatie, 2006.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Met dit onderzoek beoogt de Inspectie een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van Informatiegestuurde Politie. De Inspectie OOV wil dit bereiken door aan te geven in welke mate het concept van Informatiegestuurde Politie wordt gebruikt binnen de korpsen en nagaan of deze een bijdrage levert aan beter politiewerk. Dit is nader uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is het concept van Informatiegestuurde Politie?
2. Wat wordt op dit moment van het concept van Informatiegestuurde Politie gehanteerd in de korpsen en in welke mate?
3. Welke verbetering in politiewerk is er te constateren na de invoering van het concept van Informatiegestuurde Politie?
4. Aan welke elementen moet nog aandacht worden besteed om te komen tot de politieorganisatie die beschreven wordt in het NIM?

1.3 Aanpak

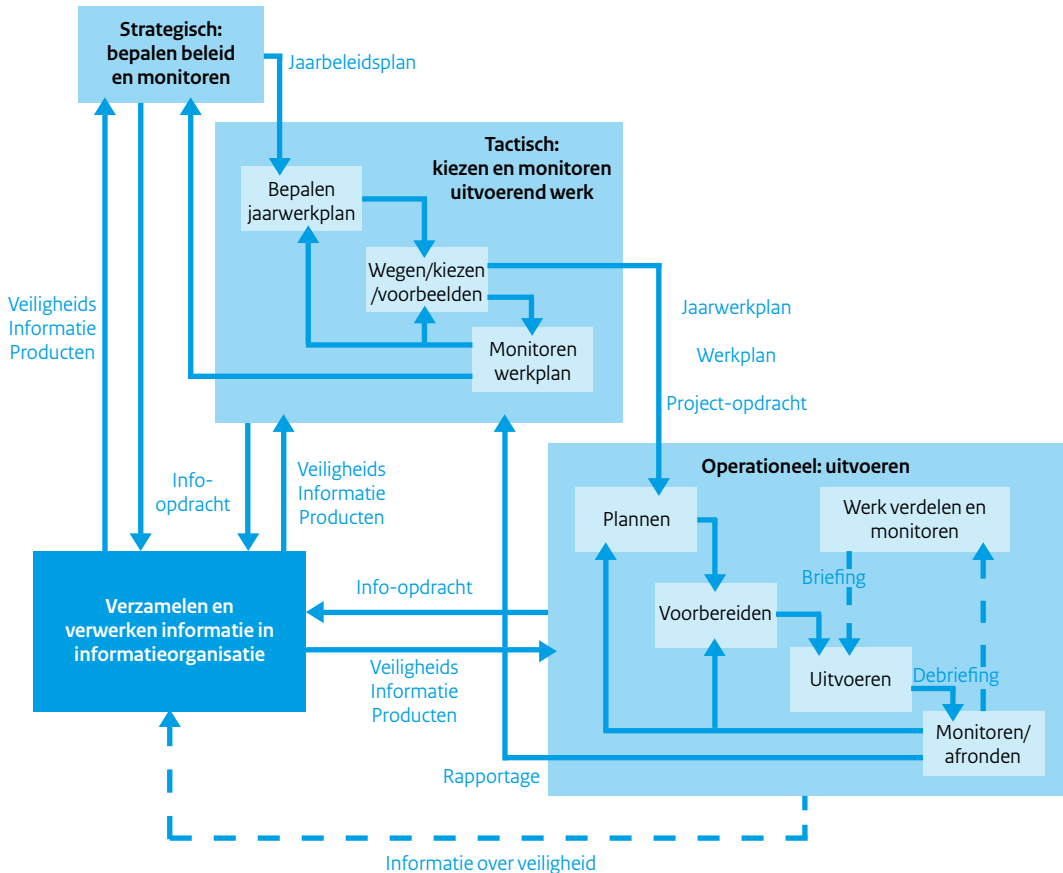
Het onderzoek is gestart met een verkenning. Er is onder andere contact geweest met de Strategische beleidsgroep intelligence van de RHC, de vtsPN (voorziening tot samenwerking Politie Nederland), de voorzitter van de board Opsporing RHC en de portefeuillehouder Intelligence van de RHC. Zij hebben de stand van zaken met betrekking tot informatiegestuurde politie geschetst en commentaar gegeven op eerdere ideeën voor dit onderzoek. Dat commentaar is verwerkt in deze onderzoeksopzet.

Het richtpunt van de ontwikkeling van IGP in Nederland is het NIM³. Op basis hiervan heeft de Inspectie OOV een analysekader gemaakt dat dient als norm voor dit onderzoek. Voor het kader dient de functionele beschrijving van informatiegestuurde politie als basis omdat hierin het verband wordt gegeven tussen sturing en informatie. Deze beschrijving is weergegeven in figuur 1⁴.

³ RHC, Waakzaam tussen wijk en wereld, Nationaal Intelligence Model, sturen op en met informatie, 2008 en de nadere uitwerking ervan in RHC, Architectuur van de informatieorganisatie in 2010, Waterlijn, 2008.

⁴ Het figuur is ontleend aan: RHC, Architectuur van de informatieorganisatie in 2010, Waterlijn, 2008, figuur 6. De elementen die te maken hebben met capaciteitsmanagement zijn niet opgenomen in figuur 1. Het Inspectie OOV-onderzoek richt zich op politie-informatie en sturing en niet op bedrijfsvoeringsinformatie.

Figuur 1: verband tussen sturing en informatie



Vervolgens zijn er zeven kernelementen geselecteerd die samen een representatief overzicht geven van de stand van zaken van IGP en aansluiten bij de organisatie van de korpsen. Hiermee kunnen de onderzoeksvragen adequaat worden beantwoord. De kernelementen zijn informatieopdrachten, opdrachtgever, informatiemedewerker, (de)briefing, leidinggevenden, sturing en informatieorganisatie. Het onderzoek heeft zich primair gericht op deze zeven kernelementen. Het analysekader wordt in paragraaf 3.1 nader toegelicht.

Om dieper inzicht te krijgen in de werking van IGP heeft de Inspectie OOV een casus uitgewerkt. Gekozen is voor de aanpak van veelplegers omdat hierin een duidelijke koppeling is te zien tussen informatie verzamelen, zowel op straat als uit informatie-systemen, en de aanpak van criminaliteit. Een voorbeeld van informatiegestuurd politiewerk in de praktijk.

De Inspectie OOV heeft zich in dit onderzoek gericht op de 25 regiokorpsen omdat deze uniforme taken hebben. Het Korps landelijke politiediensten (KLPD) is daarom niet in het onderzoek betrokken. Ten behoeve van het onderzoek zijn:

- documenten verzameld. Het gaat hierbij zowel om rapporten en nota's over informatiegestuurde politie als relevante korpsdocumentatie;
- interviews gehouden. In alle 25 regiokorpsen zijn (groeps)interviews gehouden met relevante deskundigen, waaronder projectleiders en coördinatoren. Zo nodig is ontbrekende informatie later telefonisch opgevraagd. Een proefinterview is gehouden in het korps Zeeland.

De verzamelde informatie is teruggekoppeld naar de respondenten in de korpsen met het verzoek te controleren op onjuistheid en om commentaar te leveren. De informatie is vervolgens verwerkt in korpsbeelden. Deze korpsbeelden zijn te vinden op de website van de Inspectie OOV bij dit rapport (www.ioov.nl).

1.4 Opbouw

Sinds de start van ABRIO wordt er bij de Nederlandse politie systematisch gewerkt aan de invoering van het concept van Informatiegestuurde Politie. In hoofdstuk twee wordt een beeld geschetst van het onderzoeksterrein, de politie en IGP. De belangrijkste initiatieven die zijn ontplooid bij de politie komen aan bod. In hoofdstuk drie wordt de inventarisatie van de stand van zaken weergegeven. Ten slotte staan in hoofdstuk vier de conclusies en aanbevelingen.

1.5 Doelgroep

Dit rapport richt zich primair op de korpsbeheerders, korpschefs, portefeuillehouders informatie, informatiemanagers, projectleiders informatiegestuurde politie en de proces-eigenaren handhaving en opsporing.

2

Ontwikkeling IGP

In dit hoofdstuk wordt kort de ontwikkeling geschetst van het concept van Informatie-gestuurde Politie zoals dat door de RHC is vastgesteld en door de korpsen in de praktijk is vormgegeven.

Een drietal redenen⁵ zijn te geven waarom de RHC in 2000 de stuurgroep Informatie Gestuurde Opsporing formeert:

- Signalen uit de samenleving (onder andere stijging criminaliteit, toename onveiligheidsgevoelens van burgers en kritiek op de opsporing).
- De wijze waarop politie en Openbaar Ministerie bezig zijn met het verbeteren van hun bedrijfsvoering en werkprocessen.
- Het beter op elkaar laten aansluiten van de prioritering en de werkprocessen van de politie en het Openbaar Ministerie in de strafrechtketen volgens het idee van procesmanagement.

De vraag van de RHC aan de stuurgroep is om te onderzoeken hoe de politie en het Openbaar Ministerie kunnen komen tot een werkwijze, waarbij door middel van een beter gebruik van gegevens en informatie over de externe omgeving prestatieverbetering van de opsporing wordt bereikt. De stuurgroep publiceert in het voorjaar van 2001 het visiedocument Informatie Gestuurde Opsporing waarin het concept van Informatie Gestuurde Opsporing (IGO) wordt geïntroduceerd. Het idee is niet nieuw want het wordt al in met name Groot Brittannië en de Verenigde Staten in enkele korpsen toegepast. Ervaringen daar laten zien dat de criminaliteitscijfers dalen bij de korpsen waar IGO wordt toegepast.

IGO betekent voor de politie dat er gebruik wordt gemaakt van een veelheid aan bronnen en analyses waardoor er inzicht ontstaat in de criminaliteit en de wensen van de samenleving. Informatie wordt breed verzameld waarbij aandachtsvelden zoals geprioriteerd door politiemangement en bevoegd gezag met name aandacht krijgen. Zodoende wordt het mogelijk om van te voren duidelijke keuzen te maken voor de belangrijkste problemen waarop dan de meeste energie wordt gericht. De sturing van zowel het informatieproces als het opsporingsproces vindt plaats door de leidinggevendenden die streven naar efficiëntie en effectiviteit bij de inzet van mensen en middelen. Het concept behelst dus een probleemgerichte aanpak op basis van informatie. Dit in tegenstelling tot de incidentgerichte aanpak die nog vaak wordt gebruikt. Het gaat om 'doen we de juiste dingen en doen we de juiste dingen goed'. Binnen IGO komt een aantal inzichten en ontwikkelingen samen waaraan op dat moment al wordt gewerkt in Nederland zoals probleemgericht denken, gebiedsgericht denken, benoemen van resultaten en verbeteren van het informatieproces.

De stuurgroep Informatie Gestuurde Opsporing concludeert dat IGO kan dienen als raamwerk waardoor lopende zaken en nieuwe ontwikkelingen met elkaar in samenhang worden gebracht, waardoor er een harmonisatie in de opsporing ontstaat. Ze beveelt aan om het concept nader uit te werken voor de Nederlandse situatie. De RHC en het Openbaar Ministerie-Politieberaad hebben hier met instemming op gereageerd. Vervolgens is binnen het programmabureau ABRIO het project IGO geformeerd.

⁵ Stuurgroep Informatie Gestuurde Opsporing, Informatie Gestuurde Opsporing, visiedocument, 2001.

ABRIO

De ontwikkeling van IGO is in 2001 opgepakt door het programmabureau ABRIO⁶, een samenwerkingsverband tussen de politie en het Openbaar Ministerie. Dit bureau is ontstaan naar aanleiding van de Parlementaire Enquêtecommissie Bijzondere Opsporingsmethoden om de opsporing en vervolging ingrijpend te verbeteren. Daartoe heeft ze, in samenspraak met het veld, het Referentiekader Werkprocessen Opsporing en Vervolging⁷ (RWOV) ontwikkeld en de implementatie begeleid. Het RWOV heeft de reikwijdte van de keuze voor het starten van een opsporingsonderzoek tot de executie van het vonnis. Met dit model werd het management inzicht geboden in het proces en kreeg het er vervolgens meer grip op. Voor uitvoerende medewerkers betekenden de aangereikte hulpmiddelen een ondersteuning van hun vakmanschap.

Van 2001⁸ tot en met 2003 worden binnen het project IGO, in nauwe samenwerking met de politiekorpsen, zes elementen ontwikkeld die sturing volgens IGO mogelijk maken. Het zijn⁹:

1. Sturingsmodel IGO. Het sturingsmodel maakt het verband zichtbaar tussen doelen, strategie, middelen en processen van een organisatie. Vanuit de strategie worden resultaatdoelstellingen geformuleerd en middelen toegewezen ten behoeve van besturing van de verschillende processen.
2. Briefing – debriefing. Het houden van een briefing is het geven van essentiële informatie en duidelijke instructies voorafgaand aan de uitvoering van het werk. Debriefing is het leren en verantwoorden van uitgevoerd werk door het terugkoppelen van het resultaat.
3. Informatieorganisatie. Op ieder organisatieniveau is een informatieorganisatie ingericht op het inwinnen, de coördinatie, de veredeling en de verspreiding van toepasbare kennis en informatie.
4. Projectvoorbereiding. De projectvoorbereiding is het op een gestructureerde wijze voorbereiden van opsporingsonderzoeken.
5. Analyseproducten. Producten die de politie en haar bevoegd gezag gebruikt om inzicht te krijgen in de externe omgeving. Deze producten hebben het doel om de prioriteiten vast te kunnen stellen voor een bepaalde periode.
6. Restinformatie. Procedure om restinformatie niet verloren te laten gaan.

Bij het uitwerken van deze elementen¹⁰ is zoveel mogelijk rekening gehouden met andere relevante ontwikkelingen binnen de Nederlandse politie. Tijdens het Project Landelijke Informatie Coördinatie is bijvoorbeeld het NIK-RIK-DIK-kanaal ontwikkeld. Een drietal informatieknooppunten die functioneren op het nationale, regionale of districtelijk

6 ABRIO, Programmaplan 2003-2006, 2002

7 ABRIO, Meer en betere sturingsmogelijkheden in de opsporing Eindrapportage van het Referentiekader Werkprocessen Opsporing en Vervolging versie 2.0, 2003

8 ABRIO, Nulmeting IGP voorhoede korpsen, 2004.

9 ABRIO, Informatie-gestuurde politie, sturen op resultaat, 2005.

10 ABRIO, Op naar een intelligence-organisatie! Beschrijving van procesmodel en besturingsmodel om te komen tot de inrichting van een intelligence-organisatie en de uitwisseling van intelligenceproducten, 2003.

niveau. Informatie kan zo op ieder niveau worden verzameld en doorgeleid naar het niveau waar het wordt gebruikt. Dit kanaal vormt de kern van de intelligence-organisatie. In de eerste helft van 2004¹¹ wordt begonnen met de implementatie binnen de korpsen. Hierbij wordt door ABRIO ondersteuning verleend. Het gaat dan niet meer om IGO maar om IGP. Begin januari 2004 is IGO namelijk door de RHC van toepassing verklaard voor al het politiewerk en daarmee verbreed tot IGP. De redenen om gebruik te gaan maken van IGP zijn:

- Een effectiever ingerichte bedrijfsvoering.
- Het meetbaar maken van de resultaten.
- Het verbeteren van de resultaten.
- Een eenduidige manier van werken en beschrijving van werkprocessen.
- Optimale uitwisseling van informatie tussen korpsen onderling en het OM.
- Het bevorderen van de deskundigheid van de medewerkers.

In 2006 is er een einde gekomen aan het programmabureau ABRIO. De ontwikkeling en het beheer van de producten vindt nu plaats binnen de vtsPN.

Politie in ontwikkeling

In 2005 bevestigt de RHC het belang van IGP in het visiedocument Politie in ontwikkeling¹². Het behelst een visie op het politiewerk van de toekomst waarbij tien punten op de horizon worden onderscheiden in welke richting de Nederlandse politie zich wil ontwikkelen. Het zevende punt is dat de Nederlandse politie informatiegestuurd wil werken. De ambitie is om 'informatie en kennis een grotere rol te laten spelen. Waarneming en het verzamelen van informatie vormen niet alleen de grondslag voor het dagelijkse opereren van de politie op lokaal niveau, maar ook voor analyse en veredeling van informatie voor andere veiligheidsdoelen. Op die manier vormt de dagelijkse uitvoering van politietaken de uiterst belangrijke basis voor de algehele uitvoering van de politiefunctie. De ontwikkeling die is ingezet van Informatiegestuurde Opsporing naar Informatiegestuurde Politie wordt verder uitgebouwd.'

Nationaal Intelligence Model

In maart 2008 heeft de Raad van Hoofdcommissarissen het Nationaal Intelligence Model en het programmaplan Intelligence, om dit te implementeren, vastgesteld. Het NIM¹³ is geschreven in opdracht van de RHC door de Strategische beleidsgroep intelligence. Hierin staat de visie van de korpsen op de informatiehuishouding binnen de politie. De nadruk ligt in het NIM op de sturing van informatie op tactisch niveau, het niveau waarop de besluiten worden genomen over capaciteit en aanpak. De kern van het model is dat via de lijnen tussen de informatieknooppunten sturing plaatsvindt op uitvoering van de intelligence

11 ABRIO, Nulmeting IGP voorhoede korpsen, 2004.

12 RHC, Politie in ontwikkeling, visie op de politiefunctie, 2005.

13 RHC, Waakzaam tussen wijk en wereld, Nationaal intelligence model, sturen op en met informatie, 2008.

agenda en informatiecoördinatie; derhalve verticale sturing. Op elk niveau is een stuurploeg aanwezig waarbinnen wordt beslist over de prioritering van het politiewerk; derhalve horizontale sturing. Besluitvorming vindt eenmaal op één niveau plaats en elk niveau kent zijn eigen afgebakende domein, regio-overschrijdend, districtoverschrijdend of lokaal.

Het NIM geeft de informatievertlaling van Politie in Ontwikkeling. De ambitie is dat op 12 december 2012 alle korpsen informatiegestuurd werken. Het programma Intelligence¹⁴ ondersteunt tot 2013 de implementatie van het NIM en brengt voorts alle bij de politie lopende en nieuwe initiatieven op dit gebied bij elkaar. Het maakt onderdeel uit van het Programma Versterking Aanpak Georganiseerde Criminaliteit. Het programma kent het volgende doel: 'De politie leert in de sturing en in de uitvoering van het politiewerk concernbreed veel beter met intelligence te werken en daarmee effectiever te worden. Door de informatieorganisatie van de politie moeten verbanden tussen delicten en dadergroepen, op (inter)lokaal, (boven)regionaal en (inter)nationaal niveau, sneller en beter worden gelegd'. Op drie terreinen moeten resultaten worden geboekt:

- Sturing: Stuurploegen en gebruik van geleverde veiligheidsinformatieproducten zijn de kern. Afstemming en samenwerking met actief betrokken gezagspartners zijn belangrijk.
- Informatieorganisatie: Standaardisatie, uitwisseling van kennis en informatie en cyclische productie van veiligheidsinformatieproducten door extra analyse- en onderzoekscapaciteit zijn de kern. Realisatie van betere samenwerking en afstemming tussen de informatieonderdelen van de politie en met de ketenpartners is belangrijk.
- Verbetering en innovatie: Verbetering van bestaande processen en producten en de totstandkoming van nieuwe zijn de kern. De nadruk ligt op uitwerking en vervolgersies van onder andere het NIM, informatiemanagement en intelligenceopleidingen. Het programma¹⁵ werkt met een plateauplanning. Elk jaar wordt vastgesteld wat er moet worden bereikt en welke projecten daarbij horen. Punt op de horizon is en blijft het NIM. Dit krijgt op deze manier een steeds concretere invulling. De waterlijn 2010, het eerste plateau, beschrijft het minimale niveau dat elk korps op 1 januari 2010 moet hebben bereikt. Het is de bedoeling dat elk korps een plan opstelt waarin aangegeven staat hoe dat wordt gerealiseerd en vervolgens uitvoert. Het programma Intelligence ondersteunt de korpsen hierbij en zal de voortgang monitoren.

14 RHC, Programmaplan Intelligence 2008, Sturing, Informatieorganisatie, Verbetering en Innovatie, 2008.

15 RHC, Architectuur van de informatieorganisatie in 2010, Waterlijn, 2008.

3

IGP in de praktijk

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het praktijkonderzoek gepresenteerd. In de eerste paragraaf komt het analysekader aan de orde dat als uitgangspunt voor het onderzoek heeft gediend. Vervolgens worden aan de hand van zeven kernelementen uit het analysekader de resultaten gepresenteerd in paragraaf 3.2. Om dieper inzicht te verkrijgen in de werking van IGP heeft de Inspectie OOV een casus bestudeerd: de aanpak van veelplegers. Hierover wordt gerapporteerd in paragraaf 3.3. De informatie is verzameld door in 25 regiokorpsen interviews te houden en de relevante literatuur te bestuderen.

Tijdens de interviews is steeds getracht te achterhalen wat werkelijk werkt in de korpsen. Hetgeen overigens niet betekent dat het dan ook al korpsbreed is ingevoerd. Vrijwel altijd kiezen korpsen ervoor om de implementatie stapsgewijs te laten verlopen. Eerst zien werken in een bepaalde eenheid en vervolgens uitrollen over het hele korps. Vaak heeft de implementatie een vertaalslag naar de lokale situatie. Een briefing zal er anders uitzien op een bureau waar twee agenten opkomen voor een dienst dan op een bureau waar er dat twintig zijn, hoewel de doelen en opzet in principe hetzelfde zijn.

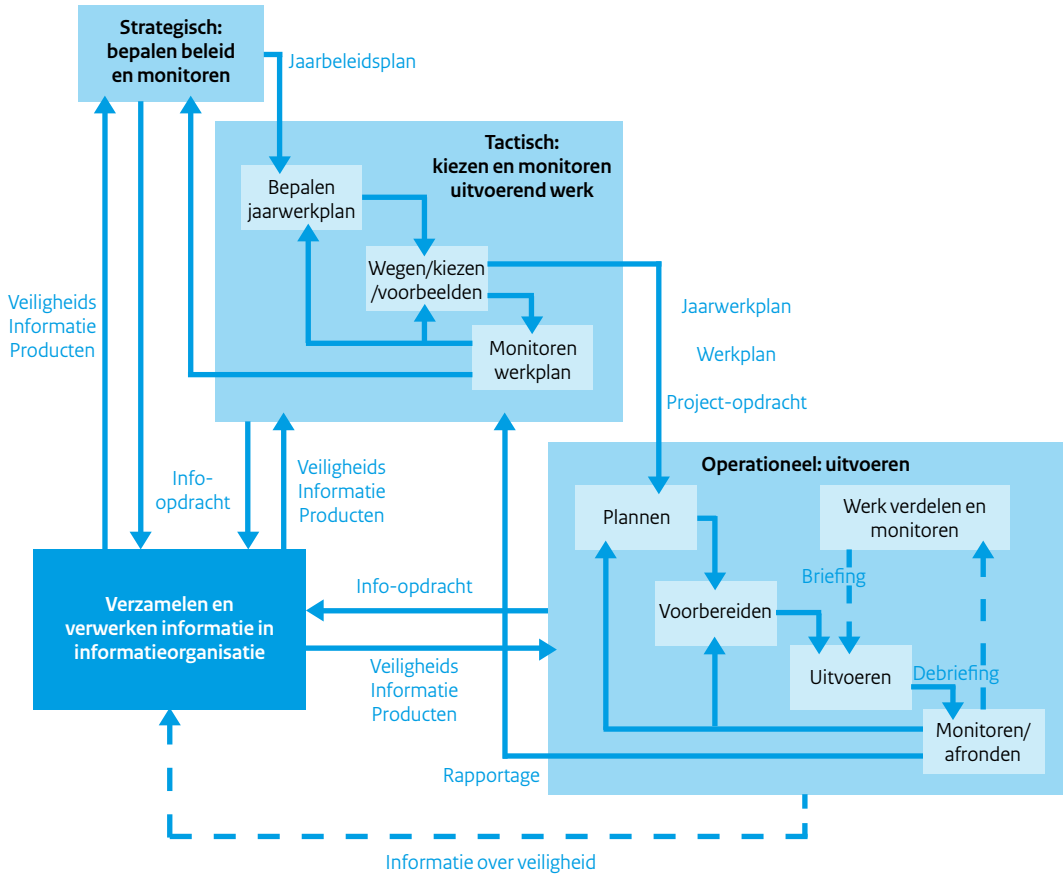
3.1 Analyse kader

Het richtpunt van de ontwikkeling van IGP in Nederland is het NIM¹⁶. Op basis hiervan heeft de Inspectie OOV een analysekader gemaakt dat dient als norm voor dit onderzoek. Voor het kader dient de functionele beschrijving van informatiegestuurde politie als basis omdat hierin het verband wordt gegeven tussen sturing en informatie. Deze beschrijving is weergegeven in figuur 2¹⁷.

¹⁶ RHC, Waakzaam tussen wijk en wereld, Nationaal Intelligence Model, sturen op en met informatie, 2008 en de nadere uitwerking ervan in RHC, Architectuur van de informatieorganisatie in 2010, Waterlijn, 2008.

¹⁷ Het figuur is ontleend aan: RHC, Architectuur van de informatieorganisatie in 2010, Waterlijn, 2008, figuur 6. De elementen die te maken hebben met capaciteitsmanagement zijn niet opgenomen in figuur 2. Het Inspectie OOV-onderzoek richt zich op politie-informatie en sturing en niet op bedrijfsvoeringsinformatie.

Figuur 2: verband tussen sturing en informatie



Zeven kernelementen zijn er geselecteerd die samen een representatief overzicht geven van de stand van zaken van IGP en aansluiten bij de organisatie van de korpsen. Hiermee kunnen de onderzoeksvragen adequaat worden beantwoord.

1. In de eerste plaats is de sturing onderzocht. Het gaat bij informatiegestuurde politie dan om het op basis van actuele en betrouwbare informatie en analyses, maken van rationele keuzes waardoor mensen en middelen optimaal worden ingezet en bedrijfsdoelen worden bereikt. Het sturingsmodel moet een samenhangende informatiehuishouding zijn waarin tenminste de rollen, keuzemomenten en producten zijn beschreven.
2. Het informatieproces start bij de opdrachtgever. Deze heeft informatie nodig om:
 - inzicht in het probleemveld te krijgen;
 - een plan van aanpak op te stellen of te actualiseren;
 - te rapporteren over de voortgang.
3. De informatiemedewerker¹⁸ is de belangrijke schakel tussen de informatieorganisatie en de lijnorganisatie. Taken zijn onder andere voorbereiden briefings, assisteren van de leiding op informatiegebied en ten slotte verwerken en coördineren van informatie.
4. De informatie die nodig is om te kunnen sturen wordt geleverd door de informatieorganisatie. Hier komen de verzoeken om informatieproducten, zoals criminaliteitsbeeldanalyses binnen, die vervolgens worden uitgezet bij de specialisten om analyses te maken. Om dit optimaal te laten verlopen, zullen de informatiefuncties zoals Criminele Inlichtingeneenheid (CIE), Regionale Inlichtingen Dienst (RID), analyse, informatiebeheer, infodesk en de informatiemedewerker moeten samenwerken en informatie delen binnen de wettelijke mogelijkheden. Ook maken de informatieknooppunten (RIK-DIK) hiervan deel uit.
5. Een van de grootste veranderingen ten gevolge van IGP is het gericht informatie zoeken in de praktijk. Wanneer informatie niet direct uit de beschikbare bronnen te verkrijgen is, dan kan dat leiden tot een informatieopdracht. Dit is een opdracht van een bevoegde autoriteit aan medewerkers om actief en gericht informatie in te winnen.
6. Het idee van gericht sturen op informatie heeft in het briefen en debriefen een concrete vertaling gekregen. Op basis van informatie worden gerichte informatieopdrachten uitgezet, die weer leiden tot nieuwe informatie. Bovendien is dit voor een groot aantal medewerkers het moment dat ze geconfronteerd worden met IGP.
7. Ten slotte is er aandacht voor de houding van de leidinggevende, degene die de sturing moet waarmaken.

¹⁸ In ABRIO, Briefen en debriefen, voorbereiden en uitvoeren. Het procesmodel, de procesbeschrijvingen en de productbeschrijvingen, 2003 werd deze functionaris 'medewerker intelligence' genoemd.

3.2 IGP en korpsen

In paragraaf 3.2.1. komen de bevindingen aan de orde terwijl in paragraaf 3.2.2 de analyse staat.

3.2.1 Bevindingen

1 Sturing

De korpsen geven aan een nieuw sturingsmodel te hebben geïmplementeerd of daar mee bezig te zijn, omdat ze op basis van actuele informatie sneller willen sturen. In elf korpsen zijn op ieder niveau zogenaamde operationeel overleggen ontstaan waarbinnen wordt beslist, op basis van de actualiteit, welke problemen worden aangepakt. Van dag tot dag wordt de stand van zaken bijgehouden op het uitvoerende niveau. Vervolgens worden de resultaten besproken in het lokaal, districts of korps operationele managementoverleg waarin keuzes worden gemaakt. De vergaderschema's zijn op elkaar afgestemd om snelheid te bereiken. De gewone vergaderingen van de managementteams blijven ook bestaan, hierin komen met name de beheerszaken aan de orde op het terrein van bijvoorbeeld personeel en financiën. Het voordeel hiervan is, zo wordt aangegeven, dat de sturing zo transparanter wordt en niet raakt ondergesneeuwd in meer beheersmatige problemen.

Op regionaal en/of districtsniveau zijn in alle korpsen stuurgroepen op het gebied van de opsporing. Hieraan is steeds een weegploeg verbonden. Dit is nodig omdat er vaak zware zaken aan de orde komen. Een adequaat inzicht in de zaken die zich voordoen is dan nodig om goed te kunnen prioriteren. Op lokaal niveau wordt nauwelijks invulling aan de weegploeg gegeven omdat de zaken vrij klein zijn. De meeste korpsen springen pragmatisch met het instellen van een weegploeg om, als het werkaanbod hoog is wordt deze geactiveerd. Op het terrein van conflict- en crisisbeheersing komen ook stuurgroepen voor om bijvoorbeeld de politie-inzet bij evenementen te organiseren.

Een sturingsmodel ontwikkelen en invoeren is een complexe zaak omdat het hele korps hierbij is betrokken. Twee korpsen zijn bezig met het borgen ervan, de anderen zijn met de invoering bezig. Dit laatste varieert van het oriënteren op een model tot het al daadwerkelijk bewerkstelligen van organisatieveranderingen.

Good practice

Het korps Utrecht is bezig met de ontwikkeling en invoering van het UISM (Utrechts InformatieSturings-Model). Doel is om sneller en beter te sturen. Het model is een soort trechter die van hoog naar laag gaat, van globaal naar operationeel, en van jaar, via maand, week en dag naar 'nu'. Bovenaan het sturingsmodel staan de regionale speerpunten en de districtelijke speerpunten. Deze staan in het jaarplan. Daaronder hangen maand- week- en dagplannen. De bovenkant is nodig voor de langetermijnvisie (bijvoorbeeld welke thema's gaan we aanpakken) en teamoverschrijdende zaken (zoals grootschalige onderzoeken).

Tijdens de briefing worden opdrachten uitgezet (sturing) en later de resultaten terugontvangen. Zo ontstaat per dag inzicht of er effectief wordt gehandeld en kan er worden geschakeld naar bovenliggende niveaus als dat nodig mocht blijken. Op alle niveaus vinden operationele overleggen plaats waarin de keuzes worden gemaakt op basis van de informatie.

2 Opdrachtgever

De Inspectie OOV heeft geconstateerd dat er binnen alle korpsen opdrachtgevers worden onderscheiden op alle hiërarchische niveaus. In de praktijk zijn dit vaak de chefs Team Grootchalig Optreden, projectleiders of wijkagenten. Zij geven bijvoorbeeld sturing aan onderzoeken, hebben de opdracht om de criminaliteit op een bepaald terrein terug te dringen of zijn verantwoordelijk voor de veiligheid in een gebied. Korpsen die sterk de nadruk leggen op gebiedsgebonden werken zullen relatief veel opdrachten kennen afkomstig van hun wijkagenten of wijkcoördinatoren. Hun werkwijze in de praktijk komt vrijwel steeds overeen met het volgende. Om hun werk goed te kunnen doen moeten ze beschikken over een analyse van het probleem waarop een plan van aanpak kan worden gebaseerd. Vervolgens moet de uitvoering ervan worden gevolgd en de voortgang gerapporteerd. De informatie wordt geleverd op verzoek van de informatieorganisatie. De opdrachtgever stuurt het informatieproces. Hiertoe moet kennis bestaan van het productenaanbod en de kennis en kunde van de informatieorganisatie. Deze kennis moet worden vergroot zo is het algemene beeld in de korpsen.

3 Informatiemedewerker

Elk korps heeft informatiemedewerkers¹⁹, zo heeft de Inspectie OOV geconstateerd. Vrijwel altijd is hun taak het voorbereiden van de briefing, assisteren bij de sturing en het geleiden van informatie door de organisatie. De meeste korpsen geven aan dat het hun zorgen baart dat de invulling nog te sterk afhankelijk is van de specifieke personen. Dat kan variëren van zeer gedreven en pro-actief bezig zijn tot reactief werkzaamheden oppakken.

In de praktijk hebben vrijwel alle informatiemedewerkers een directe binding met een eenheid. Ze kunnen daadwerkelijk zijn gesitueerd in het team terwijl een aantal korpsen ervoor heeft gekozen om deze functie te centraliseren op districtsniveau. Grote recherche onderzoeken op strategisch niveau hebben meestal een eigen informatiemedewerker, soms gespecialiseerd in een bepaalde delictsoort. In de meerderheid van de korpsen maken de informatiemedewerkers deel uit van de informatieorganisatie. In de andere korpsen zijn ze ondergebracht in de lijnorganisatie. Het succes is afhankelijk van de korte lijnen met de uitvoering, zo wordt door de korpsen aangegeven.

¹⁹ In ABRIO, Brieven en debrieven, voorbereiden en uitvoeren. Het procesmodel, de procesbeschrijvingen en de productbeschrijvingen, 2003 werd deze functionaris 'medewerker intelligence' genoemd.

4 Informatieorganisatie

De informatieonderdelen van de korpsen kunnen op twee manieren zijn georganiseerd. In een organisatie, vaak aangeduid als Regionale Informatie Organisatie (RIO) of aparte onderdelen die op diverse plekken in de politieorganisatie zijn terug te vinden. Binnen een RIO zijn doorgaans de RID, de CIE, Infodesk, analyse, projectvoorbereiding en de informatieknooppunten ondergebracht. Veertien korpsen kennen een vorm van een RIO. Vier korpsen zijn bezig met de ontwikkeling ervan. Als grote voordeel van deze vorm wordt steeds aangegeven dat de samenwerking, binnen de wettelijke mogelijkheden, tussen de informatieonderdelen beter verloopt dan in het verleden toen deze nog niet organisatorisch waren geïntegreerd. De onderdelen delen meer informatie en stemmen het werk beter op elkaar af. Dit wordt nog versterkt als de onderdelen in hetzelfde gebouw zijn ondergebracht. De korpsen zonder RIO onderhouden een netwerk tussen de onderdelen. Overleg is dan meestal het middel om tot afstemming te komen.

De Inspectie heeft geconstateerd dat binnen ieder korps informatieknooppunten zijn. Ieder niveau heeft zijn eigen knooppunt. Aan het hoofd hiervan staat een informatiecoördinator. De taak is om de informatieverzoeken te coördineren en het gevraagde informatieproduct te leveren. Dit geldt niet alleen voor verzoeken vanuit het eigen korps maar ook van daarbuiten. Deze komen dan van het NIK. In de korpsen is de Inspectie OOV aan de hand van een concreet inwinverzoek gedemonstreerd hoe een informatieverzoek van het NIK leidt tot informatie-inwinning door wijkagenten.

Binnen de informatieorganisatie wordt met veiligheidsinformatieproducten gewerkt. Ieder korps kent een catalogus waarin ze staan beschreven. Deze wordt, door de steeds veranderende informatiebehoefte, nog regelmatig gewijzigd en uitgebreid. Enkele korpsen geven aan dat het lastig is om de catalogus actueel te houden omdat daar niet altijd voldoende tijd voor is.

5 Informatieopdrachten

Informatieopdrachten kunnen in principe aan iedereen in het korps worden uitgedeeld als het idee bestaat dat de juiste informatie kan worden binnen gebracht. Ze worden echter vooral op lokaal niveau tijdens de briefing uitgedeeld. Zo is geconstateerd dat in de meeste korpsen de informatieopdrachten min of meer formeel en gestructureerd in formulieren aan de medewerkers worden uitgereikt. De verzamelde informatie moet na afloop van de dienst in het informatiesysteem worden gemuteerd. In een korps worden de informatieopdrachten soms per e-mail uitgedeeld. In een enkel korps worden informatieopdrachten ook mondeling doorgegeven, hetgeen de controle lastig maakt. Als oorzaak wordt dan genoemd dat de teamchef te veel tijd kwijt is aan de voorbereiding van de dag, zodat het maken van schriftelijke informatieopdrachten erbij inschiet.

6 (De)briefings

De Inspectie OOV heeft geconstateerd dat alle korpsen een briefing houden. Doorgaans wordt de briefing in de ochtend gehouden. De digitale briefing bestaat uit een aantal dia's die op een scherm worden geprojecteerd. Op de dia's staan de aandachtspunten van de

week of de dag. Naast een aantal verplichte regionale dia's, bevat deze vooral informatie over het eigen gebied. In de meeste korpsen zijn manieren gevonden om items uit de briefing continue onder aandacht te houden. Zo wordt de briefing doorgaans ook op het intranet gezet zodat het op ieder moment kan worden teruggekeken. Dit geldt voor bijvoorbeeld de mensen die later in dienst komen. Bijna alle korpsen hebben inmiddels de audiovisuele en logistieke middelen om een briefing te houden. Afwisseling en het tonen van actuele informatie is van belang om de aandacht vast te houden, zo is de ervaring in de meeste korpsen.

Good practice

Het korps Haaglanden heeft een uniforme manier van brieven, waarin de dia's in een standaardvolgorde worden vertoond. Zo wordt begonnen met de dia's over de bureauprioriteiten, vervolgens dia's over veelplegers en ten slotte dia's met regionale informatie.

Tijdens de briefing is het niet alleen de bedoeling om de incidenten van de afgelopen periode op te sommen maar ook om inzicht te geven in de mogelijke problematiek die er mee samenhangt. Hiertoe moet er in korte tijd een analyse plaatsvinden van de recente gebeurtenissen en vervolgens misschien een vertaling gemaakt naar een nieuwe opdracht. Bijvoorbeeld tijdens de briefing niet alleen melden dat er een inbraak heeft plaatsgevonden de vorige nacht maar dat op basis van de modus operandi blijkt dat er een serie-inbreker actief is, steeds tussen drie en vier uur in de nacht. Dit kan vervolgens leiden tot gericht surveilleren de volgende nacht. Korpsen die dit proberen geven aan dat dit niet makkelijk is te realiseren. De tijd is veelal kort tot de briefing waardoor maar beperkt informatie kan worden ingewonnen of de juiste mensen zijn er niet. Daardoor bestaat het risico dat een briefing meer terugkijken dan vooruitkijken wordt.

De korpsen blijken in de praktijk minder aan debriefing te doen dan ze zelf zouden willen. Een gezamenlijke debriefing is niet te organiseren vanwege de diverse activiteiten van de medewerkers, zoals inzet noodhulp. Daarom altijd wordt gekozen voor een debriefing waarbij de bevindingen direct in het informatiesysteem worden gemuteerd. Eventueel loopt de leidinggevende nog bij de agenten langs om te vragen of er nog bijzonderheden zijn gebeurd. In enkele korpsen wordt niet consequent gecontroleerd of de resultaten van de informatieopdracht zijn vastgelegd.

Good practice

Het korps Hollands-Midden heeft een telefoonnummer dat medewerkers, die onderweg zijn, kunnen bellen om informatie door te geven. Deze wordt dan direct in het informatiesysteem gemuteerd. Bij thuiskomst hoeft alleen te worden gecontroleerd of het juist in het systeem staat. Zo wordt niet vergeten om informatie – die wellicht bruikbaar is – te muteren. Bovendien kost het nauwelijks tijd.

Briefings komen met name voor op lokaal uitvoerend niveau. Op korpsniveau bestaan de operationele activiteiten vaak uit grotere onderzoeken en korpsbrede projecten. Daar vinden ook momenten plaats waar de medewerkers worden bijgepraat en instructies ontvangen maar doorgaans niet in de vorm van een briefing zoals op lokaal niveau. De informatiebehoefte is beperkter.

7 Leidinggevend

Informatiegestuurde politie is probleemgericht werken terwijl de verleiding groot is om incidentgericht te werken. Het principe is dat op basis van inzicht in de problematiek er keuzes worden gemaakt. Als er eenmaal een besluit is genomen, is het de bedoeling dat deze ingezette lijn wordt vastgehouden. Afwijkingen zijn pas mogelijk als er zich omstandigheden voordoen waardoor er besloten wordt andere problemen op te pakken. De discipline die dit vergt is in de praktijk nog onvoldoende geborgd, zo wordt in vrijwel elk interview aangegeven. Een voorbeeld uit de praktijk is dat van ongeregelde rondes rond de jaarwisseling in een stad. Van tevoren was per team de situatie in hun gebied geanalyseerd aan de hand van onder andere gegevens uit voorgaande jaren en kon redelijk nauwkeurig worden aangegeven waar en wanneer dit seizoen de overlast zou plaatsvinden. Enkele teamchefs maakten geen gebruik van deze inzichten. Na afloop bleek dat de teams die hiervan wel gebruik hadden gemaakt minder mensen in dienst hadden en het daar rustiger was dan in de andere gebieden. Een voorbeeld van niet informatiegestuurd werken op regionaal niveau is dat van een korpschef die de burgemeester een onderzoek toezegt op basis van enkel een bericht in de media.

Good practice

Om de benodigde vaardigheden te verbeteren heeft de Politieacademie in acht korpsen een IGP-opleiding verzorgd voor (vrijwel) alle betrokken medewerkers. De leidinggevend volgen een cursus van twee dagen over hoe leiding te geven in een informatiegestuurde organisatie. De uitvoering volgt een cursus van een dag waarbij hun leidinggevend de trainer is. Kern van de opleiding is dat in een workshop gezamenlijk (met het team) een casus moet worden opgelost met behulp van informatie. Men leert hierbij hoe belangrijk het is om onderling informatie te delen om de zaak te kunnen oplossen. Korpsen geven aan dat een dergelijke opleiding duidelijke resultaten heeft opgeleverd. Er wordt meer (kwantitatief) en beter (kwalitatief) geregistreerd en gemuteerd na een opleiding dan voorheen.

3.2.2 Analyse

Alle korpsen zijn actief met de invoering van IGP bezig. Gelet op de bevindingen is meestal de basis aanwezig, maar is deze nog niet uitontwikkeld.

Een aantal korpsen heeft een sturingsmodel ingevoerd of is daar mee bezig waarbij informatie aan sturing en politiewerk wordt gekoppeld opdat er sneller en beter kan worden besloten. De korpsen die nog maar net over een dergelijk IGP-model beschikken moeten voor de implementatie ervan ruim de tijd nemen, eerder enkele jaren dan enkele maanden. Zo wijst de praktijk uit.

In de korpsen zijn opdrachtgevers actief maar het ontbreekt hen doorgaans nog aan voldoende kennis over de informatieproducten. Hetgeen leidt tot verkeerde of onvolledige vragen. Dit is op te lossen door betere informatie te verstrekken over de informatieproducten.

De informatiemedewerkers hebben zich een plaats verworven in de organisatie. De borging van deze functie ontbreekt; hiervoor kan scholing een oplossing zijn.

De integratie van de informatiefuncties neemt toe. Steeds meer korpsen kennen een vorm van een regionaal informatieorganisatie. De Inspectie blijft bij haar oordeel uit 2006²⁰ dat de keuze voor een eenduidige wijze van integreren van de informatiefuncties binnen de korpsen de voorkeur geniet. Er is namelijk een grote verwevenheid tussen ICT-ontwikkelingen, IGP en informatiecoördinatie. Dit vereist dat de informatieonderdelen intensief samenwerken. Korpsen die een RIO-achtige organisatie willen bouwen kunnen daar enkele jaren mee bezig zijn, met name als dat gepaard gaat met een reorganisatie. De RIK-DIK lijn was reeds eerder ontwikkeld, hetgeen van belang is omdat het NIM deze als de ruggengraat van de informatieorganisatie ziet.

De informatieopdrachten worden vrijwel overal gebruikt hoewel niet steeds op een geformaliseerde manier. Dit bemoeilijkt het controleren van de uitvoering ervan. De oplossing hiervoor is door er strakker op te sturen. In de korpsen is een catalogus voor informatieproducten kwetsbaar omdat niet altijd is gegarandeerd dat deze wordt geactualiseerd.

De briefings zijn een geaccepteerd verschijnsel, hierin ligt de nadruk nog vaak op het opsommen van de incidenten die zijn gebeurd. Het vooruit kijken moet verder worden ontwikkeld. Hiertoe moeten de incidenten in een kader worden geplaatst. Dit kost tijd en vergt hulpmiddelen die niet altijd aanwezig zijn. Debriefing gebeurt in de praktijk nog te weinig.

Om de principes achter IGP in de praktijk effectief toe te passen is het noodzakelijk dat iedereen zich die eigen maakt en er naar handelt. Deze cultuurverandering kan worden bewerkstelligd door middel van scholing zoals in een aantal korpsen is aangetoond.

In 2004 en 2006 heeft de Inspectie OOV onderzoek gedaan naar de stand van zaken met betrekking tot informatiecoördinatie²¹. De structuur die hierbij hoort was eerst bedoeld als slapende organisatiestructuur die actief wordt bij calamiteiten, de zogenaamde 'waakvlamconstructie'. In 2008 is de structuur de kern van de informatieorganisatie volgens het NIM en wordt ze verder ontwikkeld.

20 Inspectie OOV, Landelijke coördinatie en uitwisseling van politie-informatie, ontwikkelingen sinds rapportage 2004 naar informatiecoördinatie, 2006.

21 Inspectie OOV, Landelijke coördinatie en uitwisseling van politie-informatie, 2004 en Inspectie OOV Landelijke coördinatie en uitwisseling van politie-informatie, ontwikkelingen sinds rapportage 2004 naar informatiecoördinatie 2006.

In 2004 werd verwacht dat het ontwikkelen van een cultuur waarin het gebruikelijk is om informatie te delen de meeste energie gaat kosten de komende jaren. Deze ontwikkeling is in 2008 nog niet ten einde. Wel is er gericht aandacht voor binnen de korpsen. Het systematisch terugkoppelen van resultaten naar de uitvoering, het attractief houden van de briefings en opleiden zijn voorbeelden hiervan.

Briefing komt in 2004 expliciet aan de orde. Toen kenden nog niet alle korpsen een briefing en was men druk beleid op dit terrein te formuleren. In 2008 hebben alle korpsen ervaring met briefing. De zorg is nu om deze kwalitatief naar een hoger niveau te tillen. Debriefing vond in 2004 nauwelijks plaats. In 2008 is men ervan doordrongen dat de verzamelde informatie moet worden teruggekoppeld in de vorm van het muteren in het informatie-systeem.

3.3 Casus aanpak van veelplegers

De aanpak van veelplegers is een voorbeeld van politiewerk waarbij een duidelijke koppeling is te zien tussen informatie verzamelen, zowel op straat als uit informatie-systemen, en de aanpak van criminaliteit. Ieder korps heeft zich bezig gehouden met de aanpak van veelplegers op grond van het beleidsprogramma Naar een veiliger samenleving, uitgewerkt in een brief van de minister van Justitie van d.d. 20 mei 2003²². De Inspectie OOV heeft in elk korps deze casus nader bestudeerd om zo dieper inzicht te verkrijgen in de feitelijke werking van IGP. Hiertoe wordt eerst een korte beschrijving van de casus gegeven. De aanpak kent in alle korpsen veel overeenkomsten en deze zijn vooral beschreven. Aan het eind van deze paragraaf komen de lessen aan de orde die uit de casus naar voren komen.

Beschrijving

De aanpak van veelplegers is landelijk tot een speerpunt benoemd. Met de strategische partners in de regio, waaronder het Openbaar Ministerie wordt door de korpsen een convenant afgesloten waarin afspraken staan over de aanpak. Dit wordt vervolgens opgenomen in het jaarbeleidsplan. De problematiek speelt zich op lokaal niveau af maar wel korpsbreed. De aanpak, registratie en het casuoverleg worden dan ook op regionaal niveau opgezet. Dit om de eenheid bij de aanpak in het korps te vergroten. Het is verheven tot prioriteit en vervolgens wordt er een projectleider benoemd die een plan van aanpak gaat opstellen. De informatie die daarvoor nodig is, wordt geleverd door de informatie-organisatie. De meeste korpsen kennen in die organisatie een speciale medewerker veelplegers die de informatieverzoeken op dit terrein coördineert. Het plan van aanpak wordt vastgesteld waarna op lokaal niveau de uitvoering kan beginnen. Er worden coördinatoren op lokaal niveau (vaak veelplegersregisseur genoemd) aangesteld die contact onderhouden met adoptieagenten. De adoptieagent is gekoppeld aan een of meer veelplegers en houdt deze in de gaten.

²² De standaardaanpak die de politie voorstaat, is beschreven in ABRIO, Rapportage aanpak veelplegers, 2004.

De adoptieagent zal willen weten waar de veelpleger mee bezig is: als deze ergens wordt gepakt, als deze in de gevangenis zit of juist vrijkomt, waar deze is. De antwoorden hierop vergen informatie uit de systemen en de buitenwereld. Voor de eerste kan de informatieorganisatie zorgen. Voor informatie van buiten zal een beroep moeten worden gedaan op de collega's door middel van bijvoorbeeld informatieopdrachten. Tijdens briefings komt dit aan de orde bij de uitvoering. Om aandacht te houden voor de problematiek kennen enkele korpsen de zogenoemde 'veelpleger van de week', waar de aandacht op één veelpleger wordt gericht. Terugkoppeling van de resultaten, zo geven de korpsen aan, is belangrijk voor de motivatie. Als een veelpleger voor lange tijd wordt veroordeeld, mede op basis van informatie die door de uitvoering is verzameld, wordt zichtbaar dat het werk niet voor niets is gedaan.

De coördinatoren zijn te beschouwen als informatiemedewerkers. Zij hebben directe contacten met de informatieorganisatie en dragen zorg voor verspreiding van de informatie naar bijvoorbeeld de adoptieagenten en het (tactisch en operationeel) management. Dit doen zij door bijvoorbeeld informatie te leveren voor de briefing, of de resultaten van de monitoring te verschaffen. Niet alle coördinatoren zijn even actief. Korpsen waar zowel zeer actieve als minder actieve coördinatoren opereren geven aan dat in de eerste situatie de aanpak aanzienlijk soepeler verloopt en de resultaten beter zijn dan in de tweede. Actieve coördinatoren vangen bijvoorbeeld onvolkomenheden in de informatiesystemen op door handmatig toch de informatie te genereren die nodig is. Sommige coördinatoren zijn voor hun taak geheel vrijgesteld terwijl anderen het als een soort taakaccent hebben. Dit is afhankelijk van de grootte van hun taak, bepaald door onder andere het aantal veelplegers en de organisatie.

De leiding van een team is geïnteresseerd in de monitoring van de resultaten. Aan de hand hiervan kan worden bepaald of er meer of minder aandacht aan de problematiek wordt besteed. Voor het regionaal niveau worden de resultaten van alle teams opgeteld en ontstaat inzicht in welke mate de aanpak regiobreed op koers ligt.

Tijdens het casusoverleg komen de veelplegers ieder apart aan de orde als daar aanleiding toe is en wordt besloten welk traject ze het beste kunnen volgen. Dit kan een strafrechtelijk traject zijn maar ook een therapie betreffen. Hiervoor is het nodig dat er een persoonsdossier is waarin alle informatie over de desbetreffende veelpleger staat, niet alleen de informatie die voor het strafrechtelijke traject van belang is. Ook dit wordt in vrijwel alle korpsen door de coördinator geleverd. Deelnemers aan het casusoverleg zijn naast de politie, het Openbaar Ministerie, de verslavingszorg, de reclassering, de Dienst Justitiële Inrichtingen en andere relevante partners. Elk casusoverleg kende in het begin discussies over het delen van informatie, na verloop van tijd wordt daar in de praktijk altijd een werkbare oplossing voor gevonden.

Lessen

De aanpak van veelplegers is een voorbeeld van informatiegestuurd politiewerk. De conclusie is dat met de informatiegestuurde aanpak vooraf bepaalde resultaten zijn te behalen. De monitoring zal dan adequaat moeten worden gedaan en in een zodanige cyclus dat snel inzicht in de problematiek ontstaat waarna vervolgens kan worden bijgestuurd. Een actieve informatiemedewerker is hierbij van cruciaal belang. Deze zorgt ervoor dat de informatie in de juiste vorm op de juiste plaats komt. Terwijl dat niet altijd vanzelfsprekend is omdat de informatiesystemen ieder vaak slechts over een deel van de werkelijkheid informatie verschaffen. Integratie van die stukken informatie voor de gebruikers is vaak geen automatisme. Er moet gericht aandacht zijn voor het attractief houden van de briefings zodat de medewerkers gemotiveerd blijven om informatie te verzamelen. Rapportages moeten zoveel mogelijk op dezelfde manier plaatsvinden zodat deze stapelbaar zijn en dus ook op een hoger niveau samen een totaalbeeld kunnen geven.

IGP is veel omvattend. Het heeft invloed op veel functionarissen binnen een korps die samen een keten vormen. Als een schakel daarbij uitvalt of minder presteert heeft dat direct invloed op de resultaten. De implementatie van IGP is een groot veranderingsproject. Niet alleen de structuur moet veranderen maar ook de cultuur. Dat moet er een worden van met elkaar informatie willen delen. Ook de informatiesystemen zullen zoveel mogelijk met elkaar moeten communiceren om niet steeds weer dezelfde gegevens te hoeven vastleggen.

4

Conclusies en aanbevelingen

Het concept van Informatiegestuurde Politie is in 2008 bekend bij alle korpsen. Informatiegestuurd politiewerk ontstaat door te sturen op en met informatie. Sinds 2000 heeft de RHC een voortrekkersrol gespeeld om het concept landelijk ingevoerd te krijgen. Met het verschijnen van het NIM en de start van het programma Intelligence is een volgende belangrijke stap gezet. De doelstelling die hierbij is gesteld, is om als Nederlandse politie eind 2012 informatiegestuurd te werken.

In dit onderzoek heeft de Inspectie OOV aan de hand van zeven kernelementen bekeken wat de stand van zaken van IGP bij de korpsen is. Deze kernelementen geven samen een representatief overzicht en sluiten aan bij de organisatie van de korpsen. Dit zijn de elementen informatieproducten, opdrachtgever, informatiemedewerker, (de)briefing, leidinggevend, sturing en informatieorganisatie. De Inspectie OOV constateert dat alle korpsen bezig zijn deze verschillende elementen een plaats in de organisatie te geven. Alle korpsen zien de meerwaarde van IGP in.

De grootste verbetering die is te constateren sinds de invoering van IGP, is dat het politiewerk meer wordt gefocust door IGP. Door informatie te vergaren ontstaat meer inzicht in de problematiek waar de politie mee wordt geconfronteerd. Vervolgens worden op strategisch niveau op basis van dit inzicht de beleidsspeerpunten vastgesteld. Deze worden vertaald naar een aanpak die uiteindelijk wordt uitgevoerd. Door constant de voortgang te monitoren kan worden gestuurd op het gewenste resultaat. Zo ontstaat een effectiever werkende politie. Een voorbeeld hiervan is de aanpak van veelplegers door de korpsen.

Hoewel de korpsen ervaring hebben met de verschillende kernelementen van IGP, constateert de Inspectie OOV dat het informatiegestuurd werken (op dit moment) nog in ontwikkeling is en dat het nodige nog moet gebeuren. Niet alle kernelementen zijn nog volledig uitontwikkeld of geborgd. Met name briefing en debriefing verdient de nodige aandacht.

De briefing is bij de meeste korpsen vaak nog te sterk gericht op het verleden. Hoewel de briefing is bedoeld om de aandachtspunten en activiteiten voor de komende dienst te bespreken, blijkt dat het in veel korpsen vooral wordt gebruikt om terug te kijken naar de gebeurtenissen van de vorige dag.

Tijdens de briefing worden, conform IGP, verder informatieopdrachten uitgedeeld. Het gestructureerd bespreken en in de informatiesystemen verwerken van de resultaten van de informatieopdrachten zijn bij vrijwel alle korpsen echter nog onvoldoende ontwikkeld. Het lukt de korpsen nog niet om deze debriefing consequent te organiseren.

Dit is een belangrijk knelpunt. Het formuleren van informatieopdrachten, het uitdelen van deze opdrachten in de briefing en vervolgens het weer binnenhalen van de resultaten in de debriefing, is één van de centrale uitgangspunten binnen het IGP-concept. Hier komt immers de informatie vandaan die, na analyse, wordt gebruikt om de beoogde resultaten te bereiken. Opmerkelijk hierbij is dat het programmabureau ABRIIO in 2003 hiervoor al procesbeschrijvingen heeft opgesteld.

De Inspectie OOV merkt op dat korpsen, ieder op de eigen manier, de instrumenten voor IGP hebben ontwikkeld, maar dat het daadwerkelijke gebruik daarvan nog achter blijft. Er zijn bijvoorbeeld in naam stuurploegen en er worden briefings gehouden, maar nog onvoldoende volgens de principes van IGP. Bovendien blijkt het gebruik van deze instrumenten vaak erg afhankelijk van de inzet, de betrokkenheid en de kennis van individuele medewerkers. Hierdoor is binnen veel korpsen zichtbaar dat het ene kernelement van IGP verder is ontwikkeld dan het andere kernelement of dat er sterke verschillen bestaan tussen districten binnen een korps. In dat geval ontbreekt nog een consistent samenhangend informatieproces binnen het korps.

Het succes van IGP is verder sterk afhankelijk van het informatiebewustzijn. Medewerkers op alle niveaus dienen de principes van IGP te hanteren. Werken met informatie moet worden gezien als onderdeel van de eigen professionaliteit. Het blijkt dat als medewerkers niet inzien wat het belang is van (kwalitatief goede) informatie en waarom zij bepaalde activiteiten moeten verrichten – zoals na een lange dienst de bevindingen van de informatieopdrachten in systemen verwerken – ze het ook niet doen.

De Inspectie OOV constateert dat korpsen de komende jaren nog forse inspanningen moeten verrichten om IGP te integreren in de werkwijze van de politie en daarmee te voldoen aan de afgesproken doelstelling om eind 2012 informatiegestuurd te werken. Het ontwikkelen (en implementeren) van een IGP-sturingsmodel, het inrichten van een informatieorganisatie en het bewerkstelligen van een cultuuromslag kost, zo leert de ervaring, zeker enkele jaren.

Hoewel er per korps verschillen zijn en accenten anders kunnen liggen, is voor de Nederlandse politie als geheel een aantal aanbevelingen te benoemen. Om IGP binnen de korpsen te laten werken ligt de uitdaging daarom vooral op de volgende terreinen:

- Korpschefs dienen in hun korps te investeren in het informatiebewustzijn van de medewerkers. Iedere medewerker, van leidinggevende tot uitvoering, zal gedisciplineerd moeten werken volgens de principes van IGP. Dit betekent onder meer sturen op basis van geanalyseerde problemen in plaats van meegaan met de waan van de dag. Informatieopdrachten dienen te zijn gebaseerd op de informatiebehoefte. Consequent en gestructureerd dienen vervolgens de resultaten van deze informatieopdrachten te worden gecontroleerd en in informatiesystemen te worden verwerkt.

Het verhogen van het informatiebewustzijn vereist in veel gevallen een cultuurverandering bij de medewerkers. Scholing, training en opleiding blijken, bij de korpsen, effectieve instrumenten te zijn om deze cultuurverandering te bevorderen. IGP dient daarom te zijn verankert in de basisopleidingen van de Politieacademie en introductie-cursussen van het korps. Voorbeeldgedrag van en duidelijke sturing door leidinggeven zijn daarnaast belangrijke voorwaarden.

- Korpschefs dienen ervoor te zorgen dat ontwikkelde IGP-instrumenten op elkaar zijn afgestemd en worden geborgd. De ontwikkeling van verschillende IGP-instrumenten blijkt binnen korpsen niet binnen een samenhangende, consistente 'IGP-filosofie' plaats te vinden. In veel korpsen is dit ook nog erg persoonsgebonden. Hierdoor zijn ook binnen korpsen (grote) kwaliteitsverschillen zichtbaar. Het ene district is duidelijk verder dan het andere.

Het ligt in de rede om bij de uitvoering van deze aanbevelingen aansluiting te zoeken bij het lopende programma Intelligence.



Bijlage



Bijlage I

Afkortingen

ABRIO	Aanpak bedrijfsvoering recherche informatiehuishouding en opleiding
CIE	Criminele Inlichtingeneenheid
DIC	Districtelijk Informatie Coördinator
DIK	Districtelijk Informatie Knooppunt
IGO	Informatie Gestuurde Opsporing
IGP	Informatiegestuurde Politie
Inspectie OOV	Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
NIK	Nationaal Informatie Knooppunt
NIM	Nationaal Intelligence Model
RHC	Raad van Hoofdcommissarissen
RID	Regionale Inlichtingen Dienst
RIC	Regionaal Informatie Coördinator
RIK	Regionaal Informatie Knooppunt
RIO	Regionale Informatie Organisatie
RWOV	Referentiekader Werkprocessen Opsporing en Vervolging
UISM	Utrechts InformatieSturingsModel
vtsPN	voorziening tot samenwerking Politie Nederland

Colofon

Dit rapport is een uitgave van:

Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
Juliana van Stolberglaan 148 | 2595 CL Den Haag
Postbus 20011 | 2500 AA Den Haag
T 070 426 7343
Telefax 070 426 6990
www.ioov.nl

Lay out: Grafisch Buro van Erkelens | Den Haag
Foto: Fons Sluiter Fotografie

© Inspectie Openbare Orde en Veiligheid | December 2008
ISBN 978-90-5414-176-1

Aan deze publicatie kunnen geen rechten worden ontleend. Vermenigvuldigen van informatie uit deze publicatie is toegestaan, mits deze uitgave als bron wordt vermeld.

